

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 44

GOTTFRIED HERBIG

Die öffentlichen Einrichtungen
im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

GOTTFRIED HERBIG

**Die öffentlichen Einrichtungen
im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 44

**Die öffentlichen Einrichtungen
im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart**

Von

Dr. Gottfried Herbig



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1970 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1970 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Vorwort

Die vorliegende Arbeit von Regierungsrat Dr. Gottfried Herbig über „Die öffentlichen Einrichtungen im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart“ ist im Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer entstanden. Die Untersuchung erstrebt zunächst eine umfassende Übersicht über Bedeutung und Entwicklung der öffentlichen Einrichtungen im Hinblick auf die Wandlungen der Gesellschaft und die Wandlungen der Verwaltungsaufgaben, bevor sie im Anschluß hieran einige wichtige Grundlagen und Besonderheiten der öffentlichen Einrichtungen im Verfassungs- und Verwaltungsrecht behandelt. Verwaltungstatsachen, Verwaltungserfahrungen und Verwaltungspolitik nach Maßgabe der gesellschaftlichen Bedürfnisse ergänzen und beeinflussen die Interpretation und die Entwicklung des Verfassungs- und Verwaltungsrechts der öffentlichen Einrichtungen im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart. Dabei kommt den Grundrechten eine doppelte Bedeutung zu, weil sie nicht nur freiheitsbewahrend in die öffentlichen Einrichtungen hineinwirken, sondern auch gerade vielfach erst mittels der öffentlichen Einrichtungen von den Menschen zur Entfaltung gebracht werden. Im Spannungsfeld von Sozialstaat und Rechtsstaat sind die öffentlichen Einrichtungen dazu bestimmt, Ordnungs- und Förderungsfunktionen zu verschränken, um so in den Formen und Zielen des sozialen Rechtsstaates den Menschen zu dienen.

Speyer, den 31. Januar 1970

Professor Dr. Dr. Erich Becker

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
-------------------------	----

TEIL A

Bedeutung und Entwicklung der öffentlichen Einrichtungen in der Gegenwart	13
--	----

Kapitel I

<i>Die Stellung der Einrichtung im Gesamtbereich der Verwaltung</i>	13
---	----

1. Die Einrichtung	13
2. Verwaltungsaufgaben und Verwaltungsfunktionen und die öffentlichen Einrichtungen	22
a) Ordnungseinrichtungen	24
b) Förderungseinrichtungen	25
3. Gliederung nach materiellen Verwaltungsaufgaben	27
a) Ernährung und Bekleidung	27
b) Wohnen	28
c) Erziehung und Bildung	31
d) Berufsleben	34
e) Kommunikation	38
α) Verkehrseinrichtungen	38
β) Geistige Kommunikation	42
f) Gesundheitswesen	42
α) Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge	42
β) Einrichtungen der Gesundheitspflege	46
g) Hilfseinrichtungen	46
4. Abschlußbemerkungen	47

Kapitel II

<i>Das Verwaltungshandeln der öffentlichen Einrichtungen</i>	49
--	----

1. Benutzerperspektive:	50
a) Personbezogene Einrichtungen	50
b) Sachbezogene Einrichtungen	51

2. Einrichtungsperspektive (Personal- und Sacheinrichtungen)	52
3. Die Mitwirkung der Benutzer	53
4. Stufen der Einrichtungsaktivität	55
5. Außen- und Binnenfunktionen der Einrichtungen	55
6. Aufenthaltseinrichtungen und Einrichtungen mit bloßer Leistungs- abgabe	56
7. Mobile Einrichtungen	56

Kapitel III

Die Träger der öffentlichen Einrichtungen 57

1. Gebietskörperschaften	57
2. Personalkörperschaften	60
3. Freie Träger	63
4. Formen partieller Trägerschaft	64
5. Finanzierung	65

Kapitel IV

Die öffentlichen Einrichtungen im Wandel von Gesellschaft und Wirtschaft 68

1. Der familiäre Bereich	70
a) Jugendhilfe	71
b) Altenhilfe	77
2. Das Gesundheitswesen (außerhalb der Arbeitswelt)	80
3. Abbau von öffentlichen Einrichtungen im Familien- und Gesundheits- bereich	86
4. Die Arbeitswelt	91
5. Abbau von öffentlichen Einrichtungen im Arbeitsbereich	99
6. Der Agrarsektor	102

Kapitel V

Aktuelle Entwicklungstendenzen öffentlicher Einrichtungen 108

1. Arbeitsteilung, Konzentration, Technisierung	108
2. Mobilität	109
3. Von der Fürsorge zur Vorsorge	110
4. Gefahrenabwehr	111
5. Individualisierung und Differenzierung	114
6. Zusammenfassung und Kombination	117
7. Selbständigkeit und Hilfe zur Selbsthilfe	120
8. Übergangsformen	125
9. Beratungswesen	126

10. Erforderlichkeit	126
11. Abschlußbemerkungen	127

Kapitel VI

<i>Die Einrichtungsträger im Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse</i>	129
---	-----

1. Bildung von Gemeinschaftsaufgaben	130
2. Aufgabenverteilung	131
3. Aufgabenwanderung	135

Kapitel VII

<i>Die öffentlichen Einrichtungen unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten</i>	136
---	-----

TEIL B

Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundfragen und Sonderprobleme der öffentlichen Einrichtungen	138
---	-----

Kapitel VIII

<i>Die Bedeutung der Grundrechte für die öffentlichen Einrichtungen</i>	139
---	-----

1. Beispiele	143
a) Gewerbliche Betätigung auf Friedhöfen (Art. 2 Abs. 1 GG)	143
b) Zeitschriftenvertrieb im Hochschulbereich (Art. 5 Abs. 1 und 3 GG)	151
c) Kindergarten und Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 GG)	152
d) Besuchszeiten im Krankenhaus (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1 GG)	154
e) Umsetzungen in Obdachlosenunterkünften (Art. 13 GG)	156
2. Abschlußbemerkungen	162

Kapitel IX

<i>Die Bedeutung der öffentlichen Einrichtungen für die Grundrechte</i>	164
---	-----

1. Einrichtungen der Bildung und Erziehung	165
2. Einrichtungen des Gesundheitswesens	170
3. Einrichtungen des Wohnungswesens	172
4. Die öffentlichen Einrichtungen und der Gleichheitssatz	173
Mutter-und-Kind-Heime	175
5. Öffentliche Einrichtungen und individuelle Selbständigkeit	176
6. Das Übermaßverbot bei fördernden Leistungen	178
7. Öffentliche Einrichtungen als Pflichtenaufgaben	180

Kapitel X	
<i>Benutzungsrecht</i>	
	183
1. Zulassung und Gesetz	183
2. Zulassungsbeschränkungen im Hochschulbereich (numerus clausus) ..	189
3. Öffentliche Büchereien und Bibliotheken	193
4. Rehabilitationszentren	198
5. Benutzungsrechte von Nichteinwohnern an kommunalen Einrichtungen	200
 Kapitel XI	
<i>Individualansprüche auf Schaffung von Einrichtungen?</i>	
	209
1. Problem des „numerus clausus“	210
2. Vieh- und Fleischmärkte (Zulassung von Agenten)	216
 Kapitel XII	
<i>Die Mitwirkung der Benutzer</i>	
	217
 Kapitel XIII	
<i>Die Benutzungsordnungen der öffentlichen Einrichtungen</i>	
	220
1. Der Gesetzesvorbehalt	220
2. Veröffentlichung kommunaler Satzungen	231
 Kapitel XIV	
<i>Die öffentlichen Einrichtungen im Spannungsfeld zwischen Sozialstaat und Rechtsstaat</i>	
	237
Schrifttumsverzeichnis	245
Quellen	266
Sachregister	269

Einleitung

Die Behandlung des Rechts der öffentlichen Einrichtungen haftet auch heute noch in gewissem Umfang an den überkommenen Begrifflichkeiten und Vorstellungen des Anstaltsrechts. Mit den Formeln der Anstaltsgewalt und der Anstaltsautonomie sowie (immer noch) des besonderen Gewaltverhältnisses versucht man z. T. so disparate Bereiche wie Kindergarten und Zuchthaus, Schule und Friedhof, Krankenhaus und Leistungsprüfungsanstalt zu erfassen und rechtlich zu deuten. Zwar ist die Geltung der Grundrechte in diesem Bereich heute unumstritten, aber sie muten wie Fremdkörper in einer ganz anders strukturierten Umwelt an. Noch immer scheint also hier die Lücke des Rechtsstaates zu klaffen, durch die der rechtlich unumschränkte Obrigkeitsstaat in die Verfassungswelt des Grundgesetzes hereinzubrechen droht.

Andererseits aber werden besonders die nutzbaren Einrichtungen mit dem Begriff der Daseinsvorsorge verknüpft. Hier nimmt sich der Staat der Bedürfnisse der industriellen Massengesellschaft an. Im Wort der Daseinsvorsorge schwingen die Vorstellungen von Masse, Ordnung, Dasein und Fürsorge mit¹. Die Anstalten sind damit zugleich die Inkarnationen des Verteilerstaates; das Bild des stolzen, auf seine Freiheit pochenden Bürgers weicht hier dem Gegenbild des passiven Nur-Empfängers, der nicht Sicherheit vor dem Staat, sondern im und durch den Staat begehrt.

Dem rechtsstaatlichen Manko scheint so eine Hypertrophie des Sozialstaates, ja des Wohlfahrtsstaates zu entsprechen. Die Anstalten scheinen die Peitsche des Obrigkeitsstaates mit dem Zuckerbrot des Wohlfahrtsstaates zu verbinden.

Ob diese existenzielle Antinomie zutrifft, soll in der vorliegenden Untersuchung beantwortet werden. Dabei ist es angebracht, zunächst eine Gesamtschau der öffentlichen Einrichtungen zu gewinnen und ihre Bedeutung im Wandel der Gesellschaft abzuklären. Dies geschieht nicht zuletzt in der Hoffnung, daß ein Erkennen der realen Verhältnisse manche Theoreme zu ergänzen oder zu berichtigen vermag. Erst nach diesem empirischen Tableau wird in einem zweiten Teil der Einstieg in die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Problematik gewagt werden, wobei jeweils Grundfragen der Grundrechte, des Zulassungsrechts

¹ Vgl. Karl Korn, Sprache in der verwalteten Welt, S. 163 f.

und der Benutzungsordnungen an einzelnen praktischen Beispielen erörtert werden. Auf diese Weise soll die Bedeutung der öffentlichen Einrichtungen für die freie Entfaltung des Menschen in der Gesellschaft der Gegenwart aufgewiesen werden. Erst dann wird sich die Gelegenheit bieten, in einer zugleich zusammenfassenden Erörterung den Standort zu bestimmen, den die öffentlichen Einrichtungen im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart einnehmen.

Die Durchführung dieses einjährigen Forschungsauftrages geschah in einer Atmosphäre verständnisvoller und toleranter Förderung und wurde durch eine Vielzahl sehr wertvoller Auskünfte aus allen Teilen der Bundesrepublik ermöglicht. Einige hundert Dienststellen der Gemeinden und Gemeindeverbände, der Länder und des Bundes, der berufsständischen Organisationen und der Sozialversicherungsträger wie auch freie Wohlfahrtsverbände haben sich in zahllosen Informationen bemüht, ein möglichst umfassendes Bild ihrer Einrichtungen zu vermitteln. Den ihnen gebührenden Dank soll die vorliegende Arbeit abstaten, die Hilfe und Hinweis auch für die Verwaltungspraxis sein möchte.

Wie immer hat sich der Verfasser der freundlichen Unterstützung der Pfälzischen Landesbibliothek sowie der Mitarbeiter der Hochschulbibliothek Speyer erfreuen können. Mehrere Damen, insbesondere Frau *Kaiser* und Frau *Jossé*, haben sich gewissenhaft um die genaue und zugleich fristgerechte Niederschrift bemüht.

Möge die Arbeit Anregungen bieten und fruchtbare Kritik hervorrufen, insbesondere zu Ergänzungen aus der Sicht anderer Disziplinen führen.

Speyer, im Oktober 1969

Gottfried Herbig

TEIL A

Bedeutung und Entwicklung der öffentlichen Einrichtungen in der Gegenwart

Kapitel I

Die Stellung der Einrichtung im Gesamtbereich der Verwaltung

1. Die Einrichtung

Bereits in der Einleitung sind die Bezeichnungen „Einrichtung“ und „Anstalt“ in anscheinend buntem Wechsel verwandt worden. Dieser Begriff der Einrichtung ist nach dem Vorgang der Deutschen Gemeindeordnung¹ nicht nur in der Gesetzessprache des Kommunalrechts² und der Verwaltungsorganisation³ heimisch geworden. Er breitet sich auch im Schrifttum aus und beginnt dort bereits den älteren Terminus der Anstalt zu verdrängen⁴.

Hier soll weder eine erschöpfende begriffssystematische noch eine rechtsdogmatische Erörterung der Einrichtung vorgenommen werden. Es erscheint aber geboten, vor dem Leser das Arbeitsfeld dieser Untersuchung — wenn auch nur in groben Strichen — abzustecken. Daher muß in kurzen Zügen der Standort der Einrichtungen im überlieferten Begriffsvokabular der Verwaltungslehre umrissen und insbesondere gegenüber den unselbständigen und selbständigen Anstalten sowie den Behörden und Unternehmen abgegrenzt werden.

Es sei dabei schon vorweggenommen, daß diese Arbeit den Begriff der unselbständigen Anstalt bewußt vermeiden wird. Diese Bezeich-

¹ Vgl. §§ 17, 18 und 67 Abs. 2 Nr. 2 DGO.

² Vgl. z. B. § 10 Abs. 2 und 3 und § 85 Abs. 3 Nr. 2 GO Baden-Württemberg; Art. 21, 24, 57 Abs. 2 GO Bayern.

³ § 14 des Landesorganisationsgesetzes von Nordrhein-Westfalen vom 10. 7. 1962 (GVBl. 1962, S. 421 ff.), dazu Rietdorf, DÖV 1962, S. 597 ff.

⁴ Vgl. schon W. Laforet, Deutsches Verwaltungsrecht S. 37 ff., 197 und neuerdings Rupert Scholz, Das Wesen und die Entwicklung der gemeindlichen öffentlichen Einrichtungen.